



# O PNPT e os processos de cooperação territorial em Portugal

**Iva Pires**

Professora Associadoano Departamento de Sociologia, FCSH/NOVA  
[im.pires@fcsh.unl.pt](mailto:im.pires@fcsh.unl.pt)

**Emily Lange**

Investigadora CICS.NOVA, FCSH/NOVA  
[emily.lange@campus.fcsh.unl.pt](mailto:emily.lange@campus.fcsh.unl.pt)

## RESUMO

A cooperação territorial tem recebido destaque e inclusão acrescidas nos instrumentos de gestão territorial, sendo uma das respostas à “viragem territorial” surtida pelas novas dinâmicas territoriais do mundo globalizado da ‘modernidade líquida’, e articulada nos processos de planeamento e decisão política. A versão 2 do PNPT, lançada em 2018, reflete este aprofundamento, e propõe como Domínio de Intervenção específico a Governança Territorial, revelando uma acrescida preocupação pelos processos de coesão e cooperação territorial, promovidos pelos quadros comunitários europeus.

Sendo assim, importa considerar qual a relação entre a governança territorial privilegiada e a cooperação territorial planeada, procurando perceber qual a perspetiva sob qual a própria cooperação territorial é considerada. Baseados em Farinós *et al*, consideram-se três perspetivas possíveis de cooperação territorial: cooperação como cultura – uma “forma de relação”; redes de cooperação para a promoção do desenvolvimento territorial equilibrado; e cooperação como ponte, facilitando iniciativas conjuntas entre atores. Estas três perspetivas constituem uma grelha de análise para considerar o PNPT e os processos de cooperação territorial.

**Palavras-chave:** Cooperação, governação, cultura de território, planeamento e ordenamento.

**JEL codes:** H77, O21, R58.

## ABSTRACT

Territorial cooperation has received increased attention and inclusion in instruments of territorial management. This is one of the responses to the “territorial turn” provoked by the new territorial dynamics in the ‘liquid modernity’ of our globalised world, and therefore occupies a greater part within planning processes and policy decision. The version 2 of PNPT, launched in 2018, reflects this increase, and proposes Territorial Governance as a specific Intervention Domains, as well as demonstrating an increased concern with cohesion and territorial cooperation processes, which are promoted by European Community frameworks.

Therefore, it is important to consider the relation between privileged territorial governance and planned territorial cooperation, as well as understanding under what perspective territorial cooperation is being considered. Based on Farinós *et al*, we consider three possible perspectives of

territorial cooperation: cooperation as culture – a “form of relationship”; cooperation networks that promote a balanced territorial development; cooperation as a bridge, facilitating joint initiatives between actors. These three perspectives constitute our analysis grid to consider the PNPOT and territorial cooperation processes.

**Keywords:** Cooperation, governance, culture of territory, territorial and spatial planning.

**JEL classification:** H77, O21, R58.

## 1. INTRODUÇÃO

Num contexto de aprofundamento do processo de globalização, prevalece uma forte concorrência entre instituições, empresas, cidades, regiões, que estão todas sujeitas à mesma pressão para melhorar o bem-estar e a qualidade de vida de seus cidadãos. A “compressão do tempo-espaço”, resultado das recentes e rápidas transformações tecnológicas, facilita a interação e a difusão da informação e do conhecimento, mas, ao mesmo tempo, contribui para exacerbar a concorrência transferindo-a para uma escala global na qual “todos competem com todos”. A ideia predominante é que, para sobreviver em ambientes tão competitivos, onde apenas “os mais aptos” sobrevivem os agentes económicos e sociais envolvem-se numa rivalidade económica para atrair investimentos estrangeiros, a localização de coleções de arte privadas, museus, sedes sociais de grandes empresas internacionais, eventos desportivos e para se transformarem em destinos de eleição para turistas. As novas paisagens da globalização mostram um mundo “enrugado” (Florida, 2005) onde a tendência para a concentração económica se tem vindo a acentuar favorecendo algumas regiões e áreas urbanas. Desde a “banana azul”, ao polígono e ao mundo arquipelágico todas estas visões mostram que a só alguns são “sticky places in a slippery space” (Markusen, 1992). Por outro lado, se a competição pode ter aspetos positivos, como o estímulo para melhorar a eficiência e introduzir inovações, também pode ter elevados custos económicos e sociais, em particular quando são utilizadas estratégias de competição que comprometem padrões éticos, de trabalho e ambientais (“race to the bottom strategies”) (Pires, 2009).

Contudo, como mostrou Elinor Ostrom, mesmo nestes contextos podem existir incentivos à cooperação entre agentes económicos e sociais que conseguem organizar-se no sentido de encontrar soluções que resultem em benefícios mútuos (Pires, 2016). Distritos industriais italianos, clusters, regiões inovadoras e regiões de aprendizagem constituem exemplos de regiões que basearam o seu sucesso económico nas vantagens da aglomeração e onde empresas, universidades, instituições públicas e privadas, empreendedores, partilham um sistema homogéneo de valores, bem como objetivos e códigos de comportamento comuns, participando num tipo específico de competição (coopetição), o que significa que, embora concorram entre si, também precisam cooperar para alcançar objetivos e interesses comuns.

À escala Europeia, o processo de alargamento e de aprofundamento da integração também tem gerado uma crescente competição territorial, no qual alguns territórios se tornam mais atrativos do que outros o que conduziu a situações de profunda desigualdade territorial. No sentido de minimizar essas desigualdades a política de coesão transformou-se num importante pilar da União Europeia (UE), mas também numa das mais escrutinadas pelo seu elevado orçamento e pela eterna discussão sobre a sua eficiência na redução das disparidades regionais e adequada distribuição dos fundos de apoio (Fratesi e Wishlade, 2017). Com efeito, atendendo à evolução das tendências observadas nas regiões da UE do ponto de vista económico, social e ambiental, apesar de alguma redução, observam-se em cada uma das três dimensões fortes disparidades regionais. Estas diminuíram ao longo da última década, o que se traduz num amplo fosso entre as regiões menos desenvolvidas e altamente desenvolvidas da UE (CE, 2010). Apesar de classificadas como ineficientes, injustas e insustentáveis a UE não tem mostrado capacidade, ao longo das últimas décadas, para a resolver.

No contexto comunitário europeu, a coesão territorial, que tem vindo a ser discutida e progressivamente integrada nos objetivos de desenvolvimento desde 1986, tem como objetivo claro promover a “integração europeia harmoniosa e equilibrada”, e a cooperação territorial é um dos caminhos para este fim (Medeiros, 2016). Neste artigo pretende-se discutir o papel da cooperação territorial em Portugal no âmbito do PNPOT bem como comparar as versões 1.0 (2007) e 2.0 (2018)

identificando o que evoluiu bem como os aspetos mais e menos positivos presentes em ambas as versões.

## 2. A COOPERAÇÃO E A COESÃO TERRITORIAL NA UNIÃO EUROPEIA

Ao discutir o conceito de cooperação territorial convém ter em conta o complexo conceito de território. Segundo Elden (2013, p. 17), o território contém uma mistura de questões políticas, geográficas, legais, técnicas, práticas e relacionais e “it is not simply an object: the outcome of actions conducted toward it or some previously supposedly neutral area. Territory is itself a process, made and remade, shaped and shaping, active and reactive. Just as David Harvey argued we should think of the urban process, so too should we think about territory as process.” Ou seja, o território não é estático, neutro ou um objeto, mas antes dinâmico, um processo em permanente construção e reconstrução e nesse sentido de difícil delimitação. O que coloca um enorme desafio para o planeamento quando os problemas atravessam fronteiras urbanas, regionais e mesmo internacionais e as atividades se estendem sob a forma de redes que ultrapassam os seus limites físicos (Hillier, 2013).

“Geography matters” ou “territory matters”, são expressões recorrentes nos corredores da política comunitária e nacional (Faludi, 2009; Santinha e Marques, 2012). Nas últimas décadas, tem havido uma explosão de terminologias e conceitos territoriais, bem como dos seus debates teóricos, o que gerou um esforço para “territorializar” as políticas e documentos estratégicos (Faludi, 2013; Ferreira e Seixas, 2017). De facto, a dimensão territorial tem crescido em visibilidade e tem sido cada vez maior a sua integração no contexto das políticas públicas europeias.

Na União Europeia a cooperação territorial é vista como um princípio e um requisito necessários para melhorar o desenvolvimento local e regional (Farinós et al., 2018) ou macro-regional (Gänzle et al., 2019; Dühr, 2018). A cooperação territorial europeia é o instrumento da política de coesão que foi concebido para solucionar problemas que transcendem as fronteiras administrativas e exigem uma solução comum, bem como para desenvolver conjuntamente o potencial dos diferentes territórios. Emergiu da constatação de que o desenvolvimento espacial tem dimensões transfronteiriças e transnacionais que não podem ser abordadas por regiões ou por Estados agindo de forma independente e que significativos impactos das políticas comunitárias não estavam a ser coordenados (Dühr, Stead e Zonneveld, 2007). Essa constatação conduziu à integração formal da coesão territorial como princípio no Tratado de Amesterdão, em 1997, e ganha expressão através de alguns instrumentos institucionais elaborados ao longo dos anos: a Agenda Territorial da União Europeia, em 2007, depois reforçada em 2011, o lançamento do Livro Verde sobre Coesão Territorial em 2008 e a inclusão da coesão territorial no Tratado de Lisboa, em 2009.

Segundo o Livro Verde (2008), concentração, conexão e cooperação vêm como respostas aos desafios da densidade, distância e divisão. Assim, a cooperação parte da missão essencial de superar a divisão. Neste sentido, a cooperação territorial pode ser vista como uma dimensão necessária e integrante da coesão territorial. A Cooperação Territorial Europeia surge como um dos três objetivos prioritários das políticas regionais apenas no período de 2007-2014 e foi introduzida com a perspetiva de que a cooperação seria um meio para um fim, o de contribuir para uma integração europeia harmoniosa e equilibrada (Faludi, 2008). É o objetivo que recebe a fatia menor de financiamento, e está dividido em três tipos de cooperação: cooperação transfronteiriça, cooperação transnacional e cooperação interregional. Em 2011, a Agenda Territorial 2020 da União Europeia, reforça a sua importância reconhecendo a cooperação transfronteiriça como uma forma de desenvolvimento e implementação para as prioridades da agenda territorial europeia. Tal reconhecimento leva à criação de instrumentos institucionais para facilitar a sua promoção e aplicação, nomeadamente o primeiro instrumento de cooperação territorial de aplicação comunitária, o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT, criado com o Regulamento (CE) 1082/2006) (Lange, 2015).

Contudo, Faludi (2009) afirma que a abordagem que procura a coesão destina-se a solicitar e concretizar a cooperação dos vários atores públicos e privados envolvidos. Por isso, a cooperação é tanto um meio para atingir a coesão, como um fim desejado. Estas duas perspetivas são importantes, porque se considerarmos a cooperação apenas como um meio para atingir um fim, facilmente será instrumentalizada, ou seja, será reduzida a instrumentos, e permanece circunscrita à terceira perspetiva da cooperação territorial descrita por Farinós, Monteserín e Escribano (2018).

Farinós, Monteserín e Escribano (2018) discutem o conceito de cooperação territorial a partir de três perspectivas diferentes: do modelo de organização territorial do Estado e da sua governança; do ponto de vista das teorias de desenvolvimento económico regional e local; e do ponto de vista do planeamento e da gestão dos territórios, sendo que a cooperação é uma categoria transversal a todas elas. No caso do modelo de organização do Estado a cooperação é apresentada como um princípio orientador tendo em conta o dever de colaboração e de harmonização entre os vários níveis da administração pública no exercício das suas funções administrativas. Porém os autores referem que este dever de cooperação representa um enorme desafio em Estados com forte tradição de centralização onde os vários setores tendem a funcionar como compartimentos estanques, sem comunicação entre si e onde outros princípios como os de coordenação e de colaboração são melhor aceites. Nesse sentido, “la cooperación no se configura ni como una competencia (como la coordinación) ni como un deber (como la colaboración), sino como una forma de relación (relaciones de cooperación) que van surgiendo y construyendo de forma iterativa en el ejercicio de las respectivas competencias entre las distintos cuerpos, administraciones y actores territoriales (...)” (Farinós, et al, 2018: 38).

Do ponto de vista das teorias de desenvolvimento regional e local, considerando o contexto atual de profunda desigualdade resultante da criação de economias de aglomeração e da desigual atratividade dos territórios, do processo de globalização que cria perdedores e ganhadores, a cooperação é essencial na “tensão entre a globalização e o endógeno” como forma de atenuar ou idealmente eliminar essas desigualdades. Neste caso a cooperação territorial pode ter um papel fundamental na coesão económica e social. Do ponto de vista do planeamento do território a cooperação territorial facilita a implementação de iniciativas de desenvolvimento territorial (políticas, planos, programas e projetos) conjuntas entre atores sociais e entre espaços pertencentes a diferentes jurisdições político-administrativas (Farinós et al., 2018). Estas perspectivas serão utilizadas como uma grelha de análise para avaliar as duas versões do PNPOT, em particular a versão 2.

Um dos maiores desafios colocados por esta maior ênfase dada ao território tem sido a conceptualização e a obtenção de consensos em termos de definições. Apesar dos vários instrumentos, a ambiguidade conceptual relativa à coesão territorial permanece (Sá Marques et al., 2018). Sentindo esta ambiguidade, Faludi (2009) faz um esforço para traçar a genealogia do próprio conceito, procurando perceber como e através de quem surgiu, para melhor compreendê-lo. Lembra que foi um conceito que surgiu por proposta de um Estado-membro e das regiões, e não da própria Comissão, que só posteriormente procurou incorporá-lo. Na verdade, o Livro Verde sobre a Coesão Territorial (2008, p.11) gerou e deixou em aberto a definição de coesão territorial com as perguntas que lançou: “what is the most appropriate definition of territorial cohesion?” Revendo as respostas que foram enviadas, Faludi (2009) sublinha que algumas refletem o receio de criar uma definição estanque, outros da associação entre uma coesão territorial e um planeamento territorial a ser imposto pela UE. Permanece, no entanto, bastante latitude quanto ao conceito e Faludi (2009, p.2) alerta que os próprios conceitos ‘são como cera nas nossas próprias mãos’, tendendo a ser moldados para os desígnios pretendidos. De facto, tratam-se de conceitos complexos e abrangentes, que exigem a incorporação de vários indicadores (de difícil consenso) e de dimensões desafiantes ao exercício de medição.

Para além de uma necessária clarificação de conceitos e articulação entre documentos estratégicos, esta viragem territorial apresenta um desafio maior, que faz com que a própria promoção da coesão e cooperação territorial sejam ‘uma tarefa para Sísifo’ (Faludi, 2009, p.23). O desafio desta crescente ‘territorialização’ reside numa passagem de um ‘hard planning’ para um ‘soft planning’; o território agora não pode ser simplesmente controlado, mas negociado de forma relacional, a partir de novas práticas e novas visões sobre o território. É neste contexto que Faludi (2009, p.24) conclui que o que a coesão territorial requer não é de maior investimento, mas de boa governança territorial: “the pursuit of good territorial governance is thus the chief consequence of adopting territorial cohesion as an objective of the Union.”

### **3. OS PROCESSOS DE GOVERNANÇA E A COOPERAÇÃO TERRITORIAL**

Ao discutir a diferença entre Governo e Governança Stoker (1998) refere que não são tanto os resultados que os distinguem, mas antes os processos. A emergência da governação reflete em certa

parte o reconhecimento dos limites da intervenção do governo e a necessidade de reduzir o seu envolvimento e o uso de recursos, ou, em alternativa, à capacidade de adaptação do Governo face a alterações externas (Davoudi, et al, 2008). Outra explicação decorre do contexto atual no qual a incerteza face ao futuro próximo, o risco e a crescente complexidade dos problemas desafiam o papel do Governo enquanto ator único no processo de tomada de decisões e de intervenção, divorciado da sociedade que vai ser afetada por elas, bem como à crise de paradigmas das ciências sociais nas décadas de 1970 e 1980 – relacionadas com a sua incapacidade de descrever e explicar o "mundo real" e a sua complexidade (Jessop, 2002).

Rittel e Webber (1973) utilizaram a expressão "wicked problem" para designar problemas que são difíceis de resolver por não existir informação ou esta ser incompleta para apoiar o processo de decisão; problemas que são resistentes a soluções e/ou cuja solução exige que muitas pessoas alterem a sua forma de pensar e agir, criando um conjunto de questões complexas que interagem num contexto de dinâmica social na qual, com frequência, novos problemas são gerados como resultado das tentativas para os resolver (Ritchey, 2013). A incapacidade para lidar com estes problemas "is related to their complexity, to the compartmentalization of scientific and professional knowledge, to the sector-based division of responsibilities in contemporary society, and to the increasingly diverse nature of the societal contexts in which people live. In addition, the lack of effective collaboration between scientists, professionals and policy decision makers has led to the 'applicability gap' in sectors that deal with both the natural and human-made environment." (Lawrence, 2010:16). Para além dos cientistas, decisores políticos e profissionais outros atores sociais têm vindo a ganhar relevo, entre eles as empresas, organizações sem fins lucrativos, associações de classe, e todos os que operam no âmbito do terceiro setor e da economia social, que trazem estratégias, interesses e modos de operar muito distintos. A governança cria as condições e as regras para a intervenção coletiva dos vários atores (Stoker, 1998) e dos vários modos de coordenação entre eles e entre atividades interdependentes (Jessop, 2002). Nesse sentido, a governança territorial significa a formulação e implementação de políticas públicas, programas e projetos para o desenvolvimento de um lugar ou território nas quais um conjunto de "dimensões" (como a coordenação de atores, a integração sectorial de políticas, mobilizar a participação das partes interessadas e as especificidades e impactos territoriais) criam valor acrescentado para alcançar a coesão territorial (ESPON, 2013).

Mesmo se a emergência do termo governação, ou "governança" possa trazer visões distintas, como visões económicas neoliberais (governança desregulamentadora), visões civilistas pós-modernas (governança diversificadora) e visões neo-modernas (governança reguladora, estratégica e colaborativa) como refere Ferrão (2010:133), ou possa ter mesmo significados variados (Rhodes, 1996) a sua aplicação no planeamento alterou tanto o papel dos atores sociais como as teorias do planeamento: "This fundamental change of perspective was embedded in broader shifts in planning theory: from administrative-technical plan-making to considering and addressing societal challenges, from the scientific search for optimal solutions to collective learning processes, from the interventionist control claim to communicative action, and from vicarious planning agents to politically acting planners" (Schmitt e Wiechmann 2018: 23-24).

Contudo, a especificidade do sistema político e administrativo da U.E, que combina processo intergovernamentais e supranacionais e as suas dinâmicas criam paisagens complexas na governança territorial europeia (Cotella e Rivolin, 2010) pelo que o mais importante desafio é colocá-la em prática, sobretudo em estados com forte tradição centralista em que as democracias são mais recentes como em Espanha (Farinós, Monteserín e Escribano, 2018). Em Portugal, para além dessa tendência de centralização, o processo de regionalização não avançou e a região administrativa, correspondendo a estruturas regionais descentralizadas, com órgãos próprios eleitos, não foi instituída o que compromete ainda mais a governação multinível, apesar do reforço do poder local e do aumento das competências dos Municípios (Pereira, 2014). O resultado de uma investigação baseada na aplicação de um questionário e de entrevistas a atores sociais envolvidos em processo de governação territorial, em Portugal e no Brasil, concluiu que o processo de coordenação das ações no território parece ser o principal desafio a ser suplantado. O descontentamento é justificado pela descoordenação dos diversos atores e instituições que participam nas ações, pela sobreposição de ações similares, pela falta de contacto ou articulação entre as instituições, pelo excessivo protagonismo do Estado face aos outros atores sociais e pelas constantes alterações de políticas e práticas do governo (Dallabrida, 2015).



#### 4. A COOPERAÇÃO TERRITORIAL NO PNPOT

O Artigo 81.º da Constituição da República Portuguesa, refere que incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social:

d) Promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os setores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior;

e) Promover a correção das desigualdades derivadas da insularidade das regiões autónomas e incentivar a sua progressiva integração em espaços económicos mais vastos, no âmbito nacional ou internacional (Constituição da República Portuguesa, sétima revisão, 2005).

Cabe ao Governo, no âmbito das suas políticas de desenvolvimento e de ordenamento do território, encontrar a forma mais eficiente de cumprir esta missão, nomeadamente através da cooperação territorial e da mobilização de um amplo leque de agentes sociais.

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) é o instrumento de topo do sistema de gestão territorial, cabendo-lhe definir o modelo de organização do território nacional, os seus objetivos e as opções estratégicas de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, o PNPOT representa o quadro de referência para os demais programas e planos territoriais e é o instrumento orientador das estratégias setoriais com incidência territorial. O primeiro PNPOT (v1) foi aprovado pela Assembleia da República, através da Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro e teve um período de vigência entre 2007 e 2013. Uma nova versão do PNPOT (v2) foi aprovada em julho de 2018 e tem um período de vigência até 2030.

Esta nova versão beneficiou de um processo de avaliação de desempenho do PNPOT anterior, nomeadamente no sentido de identificar objetivos que não tivessem sido cumpridos.

Na fase de discussão e preparação do PNPOT v2 foi lançado um inquérito por questionário, aplicado entre dezembro de 2016 e fevereiro de 2017, respondido por quase 7300 indivíduos. Na perceção dos respondentes quase nenhum dos problemas identificados se resolveu e, pelo contrário, muitos desses problemas agravaram-se durante o período de vigência do PNPOT v1. Por exemplo 60% dos respondentes considera que a degradação do solo e riscos de desertificação e o despovoamento se agravaram, mas são igualmente referidos outros como a intermodalidade, a alteração da procura de serviços de interesse geral ou a urbanização desordenada (DGT, 2018:9-10).

Um outro aspeto crítico discutido e avaliado foi o da ausência de uma cultura de cooperação e cultura de território.

##### 4.1. A Cultura de cooperação e a cultura de território

Uma cultura de cooperação, no entender de um agente territorial de nível local, “é uma cultura que tem que se desenvolver” (Lange, 2015, p.351). A cooperação surge para procurar superar uma divisão (Livro Verde, 2008) e a cooperação territorial baseia-se no conceito de território partilhado pelos diversos intervenientes. Falar de cooperação territorial implica falar de uma mentalidade e um modo de ver e estar no território. Por isso é que Farinós, Monteserín e Escribano (2018) concluem que cooperação territorial não é apenas uma competência ou um dever, mas uma “forma de relação” Própria.

Ferrão (2014) destaca uma ausência de cultura de território no seio da sociedade portuguesa. Cultura de território tem a ver com crenças e valores em relação e de valorização ao território, que pensam no território para além do objeto. “As crenças e os valores moldam as orientações cognitivas individuais e de grupo, condicionando atitudes, comportamentos e práticas. A mudança cultural suscetível de ocorrer no seio de uma organização, comunidade ou sociedade depende, por isso, do tipo de crenças e valores adotados e do modo como estes se alteram ao longo do tempo, nomeadamente no contexto de processos de interação social e de aprendizagem individual e coletiva.” (Ferrão, 2014, 125-126). Neste contexto, Ferrão (2014) destaca a ausência de estudos que procurem perceber os valores e crenças da população portuguesa, para poder traçar perfis sociais de cidadania territorial.

O próprio PNPOT v.1 admitia a “ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território” no seu Relatório (p.107), que se traduziu num dos objetivos específicos no Programa de

Acção (p.56): “Promover a participação cívica e institucional nos processos de ordenamento e desenvolvimento territorial”. Mas que não foi concretizado atendendo a que um pouco mais de 80% dos respondentes do inquérito por questionário lançado na fase de discussão e preparação do PNPOT v2 considera que se manteve ou mesmo se agravou a ausência de cultura cívica territorial (DGT, 2018:9).

O próprio Relatório de Avaliação do Programa de Ação do PNPOT (v1) apontava como uma das recomendações “Investir numa estrutura de governança permanente que assegure a adequada cooperação institucional e mantenha a atualidade e o agenciamento vertical e horizontal das opções estratégicas de base territorial do PNPOT nas políticas públicas com incidência territorial” (DGT, 2014:315), de forma a assegurar, ao longo do processo de implementação, os níveis de envolvimento e compromisso necessários dos sectores da administração pública e a articulação entre os diversos níveis administrativos contribuindo para o fortalecimento de uma perspetiva dinâmica da gestão territorial, feita da construção e consolidação de consensos e compromissos e da sedimentação da confiança entre os seus agentes públicos (DGT, 2014:312).

Como resposta, o PNPOT v.2 propõe como medida específica, dentro do Desafio da Governança Territorial, “Medida 5.2. Ativar o conhecimento e uma nova cultura territorial” (Programa de Ação, p.116). Reconhece que este défice de cultura de território mantém-se, apesar de alguns progressos observados, e pretende contribuir para colmatá-lo, através de duas linhas de atuação: primeiro “trabalham-se os saberes adquiridos e partilhados pelos membros da comunidade técnico-profissional do ordenamento do território”, e uma segunda linha “dirigida às populações mais jovens e à mobilização dos cidadãos”, principalmente através da educação e do fortalecimento da cidadania ativa. Sendo assim, a v.2 vem responder a uma necessidade identificada e a um elemento essencial para a própria construção e consolidação de uma cooperação territorial.

Por outro lado, este défice de cultura de território não é o único que Ferrão (2014, p.117) identifica. Para além do “acentuado défice de cultura de território no seio da sociedade portuguesa, tanto ao nível dos cidadãos como das instituições”, há um “predomínio de uma cultura de ordenamento do território demasiado marcada por valores, normas e práticas próprios de uma visão tradicional (“moderna”) administrativo-burocrática e técnico-racional.” Soares (2009, p.174) também identifica a indispensável necessidade de uma “cultura coletiva que integre os valores do território (entendido como um espaço geográfico com identidade, com história, vivido por pessoas e conformado pela sociedade) e uma cultura de planeamento”. Pereira (2009) defende a passagem de uma cultura de plano a uma cultura de planeamento (passagem do plano-produto ao plano-processo). Sendo assim, não basta criar uma cultura de território, mas também esta cultura de plano-processo que entende o território como um processo. Ao mesmo tempo, importa discutir quais os valores a e “ativar na cultura de território”, para não perpetuar a ‘visão tradicional’.

Segundo Alves (2007), o planeamento tradicional vê o território como algo estático, onde as intervenções vão no sentido da continuidade das tendências passadas; os valores das instituições não são considerados; o planeamento é reativo, episódico e mais rígido. Já o planeamento estratégico está mais focado no processo, abre mais espaço de diálogo aos intervenientes que juntos dão mais importância ao processo de decisão. De acordo com estas orientações, o PNPOT v.2, mais do que a v.1, aproxima-se de um planeamento mais estratégico. Na sua Estratégia e Modelo Territorial (p.87), inserido no “Desafio 5.3. Aumentar a Cultura Territorial” o PNPOT 2.0 especifica, precisamente, a necessidade de uma “nova cultura de território” e uma “nova cultura de ordenamento do território”, que, neste último caso, “passa por um reforço das competências técnicas e relacionais, uma maior capacitação institucional, numa maior aposta na governação colaborativa e na governança territorial e nas próprias práticas de planeamento e de monitorização e avaliação.”

Quando deseja “ativar a cultura territorial”, o PNPOT 2.0 propõe como objetivos a valorização do território, a capacitação e mobilização dos cidadãos e das instituições; deseja melhorar o processo de participação cívica no acompanhamento dos instrumentos de gestão territorial e o envolvimento das comunidades locais. Na Estratégia e Modelo Territorial (p.7) traduz-se esta ideia logo na explanação da sua Agenda para o Território: “No futuro, a dimensão territorial das políticas pode ser reforçada por incentivos à cooperação, por intervenções dirigidas às áreas funcionais ou às áreas transfronteiriças ou às regiões, reforçando a cooperação territorial. Devem ser desenvolvidas novas soluções de governança que envolvam as autoridades públicas e os privados de forma a enfrentarem de forma partilhada os desafios do ordenamento do território. Assim, reforçar as capacidades dos

agentes nacionais, locais e regionais para participarem em atividades de cooperação territorial é crucial.”

Por outro lado, a “nova cultura de território centra-se no papel da educação (informação, conhecimento, valores, comportamentos) na importância das campanhas de sensibilização e consciencialização e no papel da comunicação social”, o que subjaz uma ênfase mais top-down e recorda a crítica de Ferreira e Seixas (2017), de um desfasamento entre as políticas mais territorializadas e instrumentos de gestão territorial ainda muito institucionais. Não será necessário repensar a cultura de território, desde o nível nacional ao nível local, especialmente considerando as novas dinâmicas e pressões territoriais mais difusas, globalizadas e ‘líquidas’?

Esperemos que as “atividades de cooperação territorial” mencionadas na Estratégia e Modelo Territorial (p.7) não sejam a única perspetiva de cooperação territorial presente na articulação deste programa territorial nacional, e que a montante se perceba que a cooperação territorial não é apenas um conjunto de “atividades”, mas uma forma de ver o território e uma forma de relação. De facto, apenas quando houver maior cultura de território e cultura de ordenamento do território, é que podemos esperar uma maior cultura de cooperação territorial.

#### **4.2. A cooperação transfronteiriça**

O PNPOT é um documento de orientação nacional. No entanto, Portugal faz parte da Comunidade Europeia e integra um mundo crescentemente globalizado. Tendo em conta estas tendências e realidades, as dimensões internacional, transnacional e inter-regional devem ser consideradas quando se pensa o território, especialmente quando considerando a cooperação territorial. O objetivo de Cooperação Territorial Europeia prevê três tipos de cooperação: cooperação transfronteiriça, cooperação transnacional e cooperação interregional. Para além destas existem ainda, no contexto europeu, outras formas de cooperação, como por exemplo, eurocidades e gemações de cidades de diferentes países; macro-regiões; ou mesmo figuras jurídicas, como o AECT.

Não existe no PNPOT uma classificação de diferentes tipos de cooperação territorial, e em termos da cooperação territorial europeia, mencionam apenas um dos três tipos, a cooperação transfronteiriça: “será dada prioridade, visibilidade e notoriedade política à cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento”, e esta será alargada a novos domínios, “como as estratégias de especialização inteligente conjuntas, a articulação entre a investigação científica, o ensino superior e as empresas, as novas tecnologias, a internacionalização, a preservação e valorização dos recursos comuns, a gestão e regeneração urbana, os serviços de proximidade, os transportes e a educação, entre outros.” (Estratégia e Modelo Territorial, p.71).

A cooperação transfronteiriça em Portugal, que tinha como objetivo principal reverter a ‘fronteira de subdesenvolvimento’ dos anos 70 (Pintado e Barrenechea, 1974), tem estado ao abrigo dos programas INTERREG, desde a primeira geração (1990-1993). O PNPOT entra em vigor na terceira geração de INTERREG (2007-2014), e neste momento decorre o POCTEP 2014-2020. Ao longo deste período, a cooperação transfronteiriça tem aumentado em número de iniciativas, projetos, entidades, financiamento e redes de colaboração. Porém, apesar do esforço de quase 30 anos de investimento no desenvolvimento da fronteira através da cooperação transfronteiriça, as suas regiões continuam a ser as menos desenvolvidas, tanto no caso de Portugal como de Espanha, nas quais permanecem um conjunto de desafios, nomeadamente relacionado com o seu despovoamento, que colocam várias preocupações para o futuro (Lange, 2015; Soeiro e Beltrán, 2016).

Mais recentemente, tem surgido renovada atenção a duas figuras de cooperação transfronteiriça que, pela forma como têm sido acolhidas no território português, representam um esforço para dar um novo fôlego a esta forma de cooperação territorial (Lange, 2017; Lange e Pires, 2018). A primeira é o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT), que surge num esforço para institucionalizar e facilitar o processo de cooperação transfronteiriça. A emergência e integração na legislação portuguesa desta figura jurídica foi muito aclamada, por apresentar claras vantagens operacionais – tendo personalidade jurídica, permite maior junção nos esforços, gestão, orçamento e candidatura dos projetos e iniciativas de cooperação transfronteiriça (Lange, 2018; Soeiro e Beltrán, 2016). O AECT é mencionado no PNPOT, na Medida que procura aprofundar a cooperação transfronteiriça e dinamizar as Eurocidades (Medida 5.7 do Programa de Ação). As Eurocidades são a segunda figura, que em alguns casos pode coincidir com o formato jurídico de um AECT, sendo este o



desejo de várias estruturas de cooperação transfronteiriça, pela maior capacidade legal. O PNPOT v.2 dá bastante destaque à Eurocidade, que é mencionada especificamente na Medida 5.7 do Programa de Ação, providenciando inclusive uma definição de Eurocidade (Programa de Ação, p.126): “corresponde a um conjunto de cidades que se encontram na proximidade da fronteira, com uma reduzida distância entre si, de média e pequena dimensão, pertencentes a países distintos, e estruturadas em função de marcos jurídicos e institucionais de cooperação transfronteiriço da UE. São aglomerações com uma gestão mais integrada e com importantes relações de complementaridade, visando o desenvolvimento conjunto do território (económico, empresarial, atividades, logísticas, potencial humano, turismo, social e cultural e urbano), envolvendo a gestão partilhada de infraestruturas e equipamentos (saúde, desporto, segurança social e cultura).”

Na verdade, as primeiras eurocidades foram criadas antes de serem integradas no projeto comunitário europeu, surgindo principalmente de geminações de cidades fronteiriças (Lange e Pires, 2018). Agora, e no contexto português, tendem a ser “estruturadas em função de marcos jurídicos e institucionais”, nomeadamente o AECT. A primeira eurocidade a ser criada institucionalmente, entre Portugal e Espanha, foi a “Eurocidade da Água”, entre Chaves-Verín, em 2007 (Domínguez Castro, 2008). Para além de Chaves-Verín, Portugal tem mais três eurocidades constituídas: Valença-Tuí, Elvas-Campo Maior-Badajoz, e Vila Real de Santo António-Castro Marim-Ayamonte. Estas quatro eurocidades são mencionadas no PNPOT v.2 (p.126), como oportunidades para inverter “tendências regressivas em termos demográficos, económico, sociais e territoriais.”

As barreiras administrativas são um dos maiores desafios que sempre se colocaram à cooperação transfronteiriça – criada precisamente para superar divisões – e que é importante (Soeiro e Beltrán, 2016). No entanto, tratando-se de uma articulação de culturas territoriais e de assimetrias num funcionamento legal e administrativo de estados soberanos distintos, este esforço permanece um desafio. Por exemplo, a “Eurocidade da Água” foi criada em 2007, fez o pedido de criação do AECT em 2010, mas apenas lhe foi concedido e aprovado em 2013, o que mostra a lentidão burocrática dos processos de cooperação transfronteiriços, dependentes dos ritmos e da aprovação de ambos os parceiros nacionais (Lange, 2015). A melhoria dos instrumentos de cooperação territorial, nem sempre é acompanhada pela vontade política e pela cultura de cooperação entre os agentes territoriais, criando-se uma ‘fadiga de cooperação’ transfronteiriça (Knippschild, 2009). Assim, por vezes a introdução de novas figuras de cooperação, parece ser um esforço para criar ‘novas soluções para velhos problemas’ (Lange e Pires, 2018).

Para além da cooperação transfronteiriça e se alargarmos o conceito de cooperação territorial para considerar outros territórios para além daqueles sugeridos pela cooperação territorial europeia, o PNPOT v.2 destaca e dá bastante ênfase à cooperação interurbana, rural-urbana, intermunicipal. Assim, identifica-se um cruzamento interessante entre a preocupação urbana/municipal demonstrada no Modelo Territorial do PNPOT e a cooperação transfronteiriça com a ênfase particular no dinamismo projetado para as Eurocidades.

#### **4.3. Avaliando a cooperação territorial no PNPOT v2**

O Programa de Ação do PNPOT v.1, lançado em 2006, já refletia a preocupação emergente pela coesão territorial, propondo-se implementar uma “estratégia de ordenamento, desenvolvimento e coesão territorial do país” (p.1). A coesão territorial é mencionada várias vezes ao longo do documento como necessária, importante e como um objetivo a concretizar. Está identificada como um dos 24 problemas para o Ordenamento do Território referindo que o insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, enfraquece a competitividade e a coesão territorial. Nesse sentido, menciona que a promoção da coesão territorial pressupõe a capacidade de as cidades, nomeadamente as de média dimensão, dinamizarem processos de desenvolvimento regional, enquanto o sistema de transportes e de acessibilidades e a generalização do uso das TIC, que irá contribuir para melhorar o acesso ao conhecimento, e a interação entre os atores económicos serão garantes da coesão territorial.

Contudo, no PNPOT v.1, existe apenas uma única menção específica à “cooperação territorial”. Está também incluída num dos 24 problemas que foram identificados para o Ordenamento do Território, associada apenas ao âmbito supra-municipal: “20. Incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supra-municipal na programação e gestão de infra-estruturas e equipamentos coletivos, prejudicando a obtenção de economias de escala e os ganhos de eficiência baseados em relações de associação e complementaridade” (PNPOT 2006, p. 4), mas não existem mais referências

no texto sobre, nomeadamente, formas de a operacionalizar. Retomando a perspetivas de Farinós, Monteserín e Escribano (2018), parece claro que, nesta primeira versão do PNPOT, a cooperação territorial tenderia a ser vista apenas na perspetiva de planeamento e gestão de territórios, e estes num nível próximo do municipal. Isto não quer dizer que o PNPOT 2007 não considerasse a cooperação territorial como pano de fundo, pois, apesar de pouco claro conceptualmente, está implícita a sua preocupação com a coesão territorial (Santinha e Marques, 2012).

O PNPOT v.2 dá um maior destaque à dimensão territorial, tanto ao nível do conceito de coesão territorial como da cooperação territorial. Inicia a sua Estratégia e Modelo Territorial comentando os baixos níveis da coesão territorial na Europa, e estabelece 6 princípios territoriais (que informam os 5 Desafios Territoriais que orientam a Estratégia) com base no conceito de Coesão Territorial. Destes princípios, procurando a ligação entre a coesão e cooperação, realçamos o primeiro – “Governança Territorial como motor de articulação institucional e reforço da subsidiariedade, através da cooperação vertical entre diferentes níveis governamentais, da cooperação horizontal entre distintos atores...”, o quarto, “Solidariedade e a Equidade Territorial como forma de promover a discriminação positiva dos territórios e reduzir as disparidades geográficas...”, e o último, “Incentivar as Abordagens Territoriais Integradas enquanto instrumentos de potenciação dos ativos locais e regionais e de capacitação institucional a diferentes níveis territoriais, desenvolvendo estratégias, políticas e intervenções de coordenação e de cooperação para a coesão” (p.46, ênfase itálica acrescentada).

No Programa de Ação, a “cooperação” é uma das palavras-chaves associadas ao 5º Domínio de intervenção, a Governança Territorial. Neste domínio, é concretamente explicitado como uma das 9 medidas: “5.3. Potenciar e qualificar a cooperação territorial”. Sendo assim, esta medida revela um salto em termos conceptuais face ao primeiro PNPOT. Há um reconhecimento de que, apesar de existirem no território “redes de colaboração institucional ativas, os níveis de cooperação nacional, regional e sub-regional ... são ainda... em termos globais, débeis.” (p.118). De facto, várias medidas inseridas neste domínio da Governança Territorial destacam e possibilitam o aprofundamento da cooperação territorial, por exemplo: “aprofundar a descentralização e a desconcentração e promover a cooperação e a governança multinível” (Medida 5.4), “reforçar as abordagens integradas de base territorial” (Medida 5.6) e “aprofundar a cooperação transfronteiriça e dinamizar as Eurocidades” (Medida 5.7).

Como enquadramento, o PNPOT v.2 cita os vários desenvolvimentos no avanço da dimensão territorial no quadro europeu – “Livro Verde da Coesão Territorial” (CEC, 2008), o Tratado de Lisboa (UE, 2009), a “Agenda Territorial da União Europeia 2020” (EC, 2011) e o 7º Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial – e também nacionais. Concomitantemente, “o PNPOT adota e desenvolve o princípio da Coesão Territorial na sua estratégia, em consonância com orientações já presentes em documentos nacionais, com destaque para o Programa Nacional para a Coesão Territorial” (p.45). Este Programa Nacional para a Coesão Territorial foi lançado em 2016, surgindo da Resolução do Conselho de Ministros nº3/2016, de 14 de janeiro, e incumbiu a Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI) para criar, implementar e supervisionar um programa nacional para a coesão territorial, com particular ênfase na valorização do interior do país. Porque “É urgente afirmar pela positiva o interior do país” (PNCT, 2016, p. 3), estabeleceu como prioridade o território do interior em todos os 5 eixos definidos: Eixo 1. Um Território do Interior + Coeso; Eixo 2. Um Território do Interior + Competitivo; Eixo 3. Um Território do Interior + Sustentável; Eixo 4. Um Território do Interior + Conectado; Eixo 5. Um Território do Interior + Colaborativo. No entanto, o Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT) não faz nenhuma menção ao Livro Verde sobre a Coesão Territorial, nem esclarece sobre a definição de coesão territorial, apesar de o PNPOT v.2 o identificar como inspiração. E, em consonância, o PNPOT devia ter dado maior ênfase aos territórios do interior, o que não aconteceu. Assim, permanece a crítica feita nas palavras introdutórias do PNCT pelo Coordenador Adjunto da UMVI: “a primeira razão para tal assimetria territorial resultará do facto de terem sido sucessivamente implementadas políticas iguais de forma transversal ao todo nacional, tratando de forma igual o que é diferente.” (PNCT, 2016, p.5).

No sentido de fazer uma avaliação mais holística e abrangente no PNPOT v2, recorreremos à proposta de Farinós, Monteserín e Escribano (2018) para elaborar uma grelha de análise (Quadro 1) da cooperação territorial. O exercício é feito apenas para a V2 dado que, como vimos, existe apenas uma referência específica à coesão territorial na V1. Cruzando as suas três perspetivas de cooperação territorial, enquanto modelo de organização territorial do Estado e da sua governança, do ponto de vista das teorias de desenvolvimento económico regional e local e do planeamento e gestão do

território, procuramos também responder ao apelo de Ferrão (2014) para a necessidade de promover uma maior cultura de território e uma cultura de ordenamento do território. Avalia-se, em primeiro lugar, a presença destas perspetivas no documento estratégico do PNPOT, considerando a descrição que ele dá a cada um destes desafios (Quadro 1).

**QUADRO 1 - TRÊS PERSPETIVAS DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL NA ESTRATÉGIA DO PNPOT v.2**

Perspetivas de cooperação territorial	Ênfase	PNPOT v.2 Estratégia e Modelo Territorial
Modelo de organização territorial do Estado e sua governança	<i>Cooperação como cultura:</i>  Cooperação não é um dever nem competência, mas uma forma de relação	Desafio 5. Promover a Governança Territorial Desafio 5.3. Aumentar a Cultura Territorial
Teorias de desenvolvimento económico regional e local	<i>Redes de Cooperação para a promoção do desenvolvimento territorial mais equilibrado:</i> <i>Cooperação como teoria de desenvolvimento:</i>  Cooperação essencial na tensão entre a globalização e o endógeno	Desafio 2.1. Afirmar as metrópoles e as principais cidades como motores de internacionalização Desafio 3.2. Dinamizar os potenciais locais e regionais e o desenvolvimento rural face à dinâmica de globalização Desafio 3.3. Promover o desenvolvimento transfronteiriço
Planeamento e gestão do território	<i>Cooperação como ponte:</i>  Cooperação que facilita iniciativas conjuntas entre atores	Desafio 1.2. Promover a eficiência do metabolismo regional e urbano Desafio 2.2. Reforçar a cooperação interurbana e rural-urbana como fator de coesão Desafio 4.2. Reforçar e integrar redes de acessibilidade e mobilidade Desafio 4.3. Dinamizar as redes digitais Desafio 5.1. Reforçar a cooperação intersectorial e multinível Desafio 5.2. Promover redes colaborativas de base territorial

Fonte: Elaboração do autor.

O facto de o PNPOT v.2 definir como Desafio Territorial (na Estratégia), e Domínio de intervenção (no Programa de Ação) a própria Governança Territorial demonstra a presença de uma primeira perspetiva de cooperação territorial, e representa um avanço de cultura em relação ao PNPOT v.1. Também mostra uma preocupação em promover uma maior cultura territorial. Por outro lado, todos os desafios discriminados dentro deste Desafio Territorial poderiam potencialmente estar incluídos nesta primeira perspetiva, mas não é o caso. O “Desafio 5.1. Reforçar a cooperação intersectorial e multinível”, dá uma grande ênfase à “necessidade de uma reforma administrativa orientada para a descentralização das funções do Estado e para o reforço das competências das autarquias locais” pressupondo a necessidade de um modelo de governação multinível e de gestão participada na qual a participação dos níveis de governação regionais e supramunicipais devem ser reforçadas. Como nota consideramos que pela descrição deste objetivo 5.1 o seu título poderia ser “Descentralização e promoção da gestão partilhada”, mas eventualmente não se quis dar destaque à questão da “descentralização” enquanto um desafio. Para que a reforma administrativa mencionada seja uma realidade é necessário aumentar a cultura territorial (Objetivo 5.3) o que passa por mobilizar a sociedade em torno de um compromisso territorial, reforçar as competências técnicas e relacionais e por uma maior aposta na governação colaborativa. Na cooperação enquanto modelo de desenvolvimento incluímos os desafios 2.1, 3.2 e 3.3. onde se enfatiza a necessidade de “definir estratégias multiescalares que devem atender, simultaneamente, aos elementos diferenciadores do mosaico geográfico nacional (capital humano, institucional, territorial, simbólico) e a uma seleção estratégica dos territórios de amarração a privilegiar no arquipélago global”, sendo as áreas

metropolitanas e as cidades os nós de amarração entre as várias escalas, incluindo o aprofundando da cooperação transfronteiriça.

Na terceira abordagem foram incluídos objetivos relacionados com a necessidade de reforçar a cooperação e criar as condições para a promoção de maior coesão territorial.

De seguida faz-se o mesmo exercício ao Programa de Ação do PNPOT v.2 (Quadro 2). No que diz respeito ao 5º Domínio de intervenção, o da Governança Territorial, observa-se que várias das medidas nele inseridas (5.2, 5.3, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9) mencionam como referencial estratégico o Programa Nacional para a Coesão Territorial.

**QUADRO 2 - TRÊS PERSPETIVAS DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL NO PROGRAMA DE AÇÃO DO PNPOT v.2**

Perspetivas de cooperação territorial	Ênfase	PNPOT v.2 Agenda para o Território (Programa de Ação)
1. Modelo de organização territorial do Estado e sua governança	<i>Cooperação como cultura:</i>  Cooperação não é um dever nem competência, mas uma forma de relação	Medida 5.2. Ativar o conhecimento de uma nova cultura territorial Medida 5.3. Potenciar e qualificar a cooperação territorial
2. Teorias de desenvolvimento económico regional e local	<i>Redes de Cooperação para a promoção do desenvolvimento territorial mais equilibrado:</i>  Cooperação essencial na tensão entre a globalização e o endógeno	Medida 5.4. Aprofundar a descentralização e a desconcentração e promover a cooperação e a governança multinível Medida 5.6. Reforçar as abordagens integradas de base territorial
3. Planeamento e gestão do território	<i>Cooperação como ponte:</i>  Cooperação que facilita iniciativas conjuntas entre atores	Medida 5.1. Promover a informação geográfica Medida 5.5. Experimentar e prototipar soluções inovadoras Medida 5.7. Aprofundar a cooperação transfronteiriça e dinamizar as Eurocidades Medida 5.8. Fortalecer as articulações rurais-urbanas Medida 5.9. Dinamizar as articulações interurbanas e os subsistemas territoriais

Fonte: Elaboração do autor.

Consideramos a “Medida 5.2. Ativar o conhecimento de uma nova cultura territorial” do Programa de Ação (p.116) inserida na Perspetiva 1, porque procura “adequar as crenças, os valores, as lógicas e as práticas de apropriação do território”. Adota o caráter de longo-prazo que este empreendimento encara, pois “mobilizar uma sociedade em torno de um compromisso territorial exige tempo para assimilar...”. A sua primeira linha de ação assume a cooperação como cultura e forma de relação: “trabalham-se os saberes adquiridos e partilhados pelos membros da comunidade técnico-profissional do ordenamento do território...”; “Este reforço de competências técnicas e relacionais visa uma maior capacitação institucional para a governação colaborativa territorial, com implicações profundas ao nível político-institucional.” Por outro lado, os efeitos esperados não acompanham esta Perspetiva 1 de cooperação como cultura e forma de relação, aproximando-se mais de uma perspetiva de planeamento e gestão do território, pelos objetivos mais setorializados, e onde se assume que a cultura territorial já foi adquirida pelos técnicos e profissionais. Depreende-se uma postura *top-down* em que os peritos vão passar os seus conhecimentos à população e procurar que esta participe “nos processos de elaboração, monitorização e avaliação de instrumentos de gestão territorial”. Provavelmente, a medida tem um descritivo apropriadamente introdutório, pois parece dar maior ênfase na nova cultura territorial ao “conhecimento”, quando uma cultura para ser adquirida não pode beneficiar simplesmente de processos de receção ou participação, mas tem que passar por processos de apropriação bastante complexos. Assim, importa refletir se os indicadores de monitorização, para além das medições expectáveis, não deveriam procurar incluir outros que melhor traduzam se uma nova cultura foi, de facto, apropriada. Por exemplo: taxas de participação em orçamentos participativos, taxas de participação eleitoral e de abstenção; inquéritos de perceção de identidade territorial.

A “Medida 5.3. Potenciar e qualificar a cooperação territorial” também pode ser enquadrada na Perspetiva 1, pois afirma que “é fundamental aumentar as competências técnicas e relacionais e reforçar a capacitação institucional para a governança territorial e para novas práticas de planeamento, assentes na coordenação entre políticas, e respetivos instrumentos, e na colaboração entre atores.” (p.118). Na justificação desta medida, o Programa de Ação admite que, “não obstante a presença no território de redes de colaboração institucional ativas, os níveis de cooperação nacional, regional e sub-regional” são débeis, em termos globais. Apesar de esperar como efeito o “reforço das redes de cooperação institucional”, os indicadores de monitorização concentram-se quase exclusivamente em quantificar, por exemplo, o número de atores envolvidos ou redes de cooperação existentes. Se é verdade que indicadores de monitorização terão de tender a quantificações, alerta-se para a tendência para o institucionalismo, em vez da desejada institucionalização, já identificada no contexto da cooperação transfronteiriça em Portugal (Lange, 2017). O “institucionalismo” será uma “tendência para multiplicar as estruturas de carácter institucional”, e a “institucionalização” já compreende a “fixação e aceitação de uma instituição”. O segundo, tal como no caso da aquisição de uma cultura territorial, beneficia de um processo de apropriação e *embeddedness social* (North, 1990; Lange, 2017). Ou seja, na perspetiva da “institucionalização” da cooperação territorial e das suas instituições seria mais importante perceber como valorizar e estabilizar as redes de colaboração que ganharam maturidade, e podem assim passar a ser pontos de referência para as entidades envolvidas, mais do que o seu alargamento.

A “Medida 5.4. Aprofundar a descentralização e a desconcentração e promover a cooperação e a governança multinível” tem como efeito esperado “aumentar o grau de territorialização e das políticas públicas.”, enquanto a “Medida 5.6. Reforçar as abordagens integradas de base territorial” parte da constatação de que tem havido uma territorialização das políticas públicas, o que exige intervenções integradas territoriais. Estas “abordagens integradas de base territorial assentam no conhecimento, no capital e na valorização dos recursos locais e num quadro estratégico desenvolvido localmente de forma colaborativa para facilitar o desenvolvimento endógeno.” (p.124).

Consideramos as três perspetivas propostas por Farinós, Montesión e Escribano (2018), a cooperação transfronteiriça enquanto medida que procura construir pontes entre territórios separados por uma fronteira política, foi incluída na terceira perspetiva. Para além disso, a “Medida 5.7. Aprofundar a cooperação transfronteiriça e dinamizar as Eurocidades”, revela uma certa especificação na cooperação territorial do PNPT. Dos três tipos de Cooperação Territorial Europeia, o Programa de Ação do PNPT refere-se apenas a um deles, explicando que a “cooperação transfronteiriça” “tornou-se um dos principais objetivos das políticas territoriais europeias”. Ao mesmo tempo, procura “dinamizar as Eurocidades”, que são um tipo de cooperação transfronteiriça específico, mencionando as 4 eurocidades criadas entre Portugal e Espanha: Valença-Tui, Chaves-Verín, Elvas-Campo Maior-Badajoz e Vila Real de Santo António-Castro Marim-Ayamonte. A “Medida 5.8. Fortalecer as articulações rurais-urbanas” tem como um dos objetivos criar uma “agenda nacional comum” entre o urbano e rural, e a identificação de temáticas capazes de “incentivar a coesão territorial com base em regiões funcionais, favorecendo novas geografias...” (p.128). Esta medida, tal como a seguinte, “Medida 5.9. Dinamizar as articulações interurbanas e os subsistemas territoriais”, procura responder ao Modelo Territorial do PNPT e à criação de um território mais funcional. Procura-se, por exemplo, favorecer “novas geografias para cooperação” e “encorajar a cooperação territorial através do acesso a serviços, emprego e amenidades em áreas integradas funcionalmente.” (p.131).

## 5. NOTAS CONCLUSIVAS

Como vimos, no contexto comunitário europeu, a coesão territorial tem como objetivo claro a ‘integração europeia harmoniosa e equilibrada’, e a cooperação territorial é um dos caminhos para este fim. Contudo, no PNPT v.2, o objetivo estratégico da coesão territorial e da a cooperação territorial não se apresentam claramente definidos e articulados. Sente-se falta também de uma discussão conceptual dos conceitos-chave. Por exemplo, coesão territorial é um conceito assumido, mas nunca definido. Não está claro o seu objetivo estratégico e como se interliga com outros conceitos territoriais basilares, como a governança territorial e a cooperação territorial. Recordando o alerta de Faludi, vale a pena indagar se o uso do conceito de coesão territorial pelo PNPT está bem fundamentado e orientado, ou se foi incluído por “estar na moda”.



Não existe um índice de cooperação territorial proposto pelo INE, sendo um tema que continua a ser debatido e considerado por diferentes atores. Araújo (2014) esboça um índice de cooperação, procurando partir da definição teórica do Livro Verde de 2008, e elencando quatro áreas: associativismo e voluntariado, participação cívica, comércio internacional e mercado de trabalho; mas este não é definido como ‘cooperação territorial’. Medeiros (2016, 2018) tem trabalhado na construção de um instrumento de medição e avaliação de coesão territorial, no qual a cooperação territorial é um dos indicadores.

A cooperação territorial não está definida. Pode ser referida como “um conjunto de subsistemas de cooperação territorial (interurbanas e urbano-rurais)”, outras vezes é assumido que seja em relação à “cooperação transfronteiriça”. Temos cooperação territorial no contexto do URBACT, que é o Programa de Cooperação Territorial Europeia com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano sustentável em cidades da Europa, e no contexto do AECT (Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial). No fundo, por vezes parece que a cooperação territorial é mais descritiva do que um conceito em si, e se for um conceito, assume-se que o seu sentido está subentendido.

Existe claramente maior perceção para a necessidade de maior “cultura de território”, “cultura de ordenamento do território”, e provavelmente alguma necessidade de “cultura de cooperação”. No entanto, e apesar da importância que tem sido dada à questão da cultura de território, fazendo uma apreciação global do exercício de leitura da Estratégia e do Plano de Ação do PNPOT 2 usando as três perspetivas afigurar-se que, tanto num documento como no outro, a promoção de uma nova cultura territorial surge com menos ênfase do que a abordagem centrada no planeamento e gestão do território. Também não fica claro que a estratégia para conseguir promover estas “culturas” esteja definida e que já tenha sido assumido que se está a passar de uma “cultura de plano para uma cultura de planeamento” (Pereira, 2009). Ou seja, não parece haver um esforço para perceber qual é a cultura existente, através de estudos e investigação em quais os valores e crenças existentes, para poder traçar o perfil da população e do político (tal como sugere Ferrão), – estes perfis já parecem estar subentendidos. Mas ensinada a partir de quais valores? Não especifica muito de quais serão, com base em quê? Uma maior “cultura de cooperação” é essencial para trilhar caminhos de verdadeiro aprofundamento de uma maior cultura de território e cultura de ordenamento do território, porque têm por base uma maior governança territorial, que por si demanda articulações verticais e horizontais numa “forma de relação” (Perspetiva 1).

Não existe uma classificação de cooperações territoriais diferentes no PNPOT, apenas se refere a cooperação transfronteiriça, e as eurocidades.

O PNPOT como documento de governação territorial que privilegia o território por excelência e atua a vários níveis territoriais, com vários atores, a várias dimensões devia incorporar em maior medida a Perspetiva 1 da cooperação territorial? Mesmo se não for explicitado, a cooperação como *modus operandi* é essencial para um documento estratégico como o PNPOT, e para poder-se concretizar uma melhor coesão territorial.

Refletindo sobre o novo quadro comunitário 2014-2020 e a sua articulação no contexto português, Ferreira e Seixas (2017) alertam para um sério desajuste entre os objetivos e os instrumentos de gestão. Os objetivos e fins podem ter passado a ser territoriais e centrados nas pessoas, mas os instrumentos e meios são concebidos como institucionais e geridos por peritos.

No que diz respeito a Cartografia e Modelo Territorial (no documento estratégico), falta cartografia em relação a alguns desafios de Governança Territorial:

Portugal e o outro lado da fronteira – contiguidade desses territórios limítrofes – isso podia contextualizar e contribuir para a cultura territorial ibérica e europeia.

Como está a cooperação transfronteiriça, onde estão as Eurocidades mencionados no Programa de Ação?

Qual a projeção para a “descentralização e a desconcentração e promover a cooperação e a governança multinível”? (Perspetiva 2 de cooperação territorial).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alves, R. M. A. (2007). Políticas de Planeamento do Território no Estado Português, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

- Araújo, J. D. (2014). O conceito de Coesão Territorial e a sua relevância para o Planeamento e Ordenamento do Território. Os casos da Estónia e Portugal, Dissertação de Mestrado em Gestão do Território – Planeamento e Ordenamento do Território, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- Cotella, G.; Rivolin, U. (2010) Institutions, discourse and practices: towards a multidimensional understanding of EU territorial governance. 24th AESOP Annual Conference, Finland, 7 – 10 July 2010, Track 5: European Territorial Cooperation and Policies.
- Comissão Europeia (2010). Investir no futuro da Europa. Quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.
- Dallabrida, V. (2015). Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, 215, I (2.º), 304-328.
- Direção-Geral do Território (2014). Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 – Relatório.
- Direção-Geral do Território (2018). PNPOT Alteração. Discussão Pública, Relatório de Ponderação 13 julho 2018.
- Domínguez Castro, L. (2008). Chaves-Verín: A Eurocidade da Auga. Axenda Estratéxica/Agenda Estratégica. Biblioteca de Estudos Estratégicos. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.
- Elden, S. (2013). *The Birth of Territory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Faludi, A. (2008). European Territorial Cooperation and Learning. Reflections by the Guest Editor on the Wider Implications. *disP* (172), 3-10.
- Faludi, A. (2009) Territorial Cohesion under the Looking Glass. Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion. [versão eletrónica, consultada a 29 maio 2019] [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf)
- Faludi, A. (2013). Territorial Cohesion, Territorialism, Territoriality, and Soft Planning: A Critical Review, *Environment and Planning A: Economy and Space*, Vol.45 (Issue 6), 1302-1317.
- Farinós, J.; Monteserín, O.; Escribano, J. (2018) Cooperación Territorial y Desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 3, p. 35-65, setembro-dezembro. ISSN 1982-6745.
- Florida, R. (October 2005), 'The world is spiky', *The Atlantic Monthly*. Disponível em <https://www.theatlantic.com/past/docs/images/issues/200510/world-is-spiky.pdf>
- Ferrão, J. (2014). *O Ordenamento do Território como Política Pública*, 2ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferreira, F. e Seixas, P. C. (2017). Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização? *urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana*, set/dez, 9(3), 487-499.
- Fratesi, U.; Wishlade, F. (2017) The impact of European Cohesion Policy in different contexts, *Regional Studies*, 51:6, 817-821, DOI: 10.1080/00343404.2017.132667.
- Jessop, B. (2002). The rise of governance and the risk of failure: The case of economic development *International Social Science Journal*.
- Hillier, J. (2013). Troubling the place of the border: on territory, community, space and place. *Australian Planner*, Vol. 50, No. 2, 103108, <http://dx.doi.org/10.1080/07293682.2013>.
- Lange, E. (2018). Cross-border Cooperation in Action: Taking a Closer Look at the Galicia-North of Portugal European Grouping of Territorial Cooperation, *Journal of Borderland Studies* 33:3, 415-431.
- Lange, E. e Pires, I. (2018). The role and rise of European cross-border entities, in E. Medeiros (ed.) *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impact of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, New York: Springer, 135-149.
- Lange, E. (2017). Espessura Institucional Transfronteiriça: da Raia Ibérica à Galiza Norte de Portugal. *Geopolítica(s)* 8:2, 51-89.
- Lange, E. (2015). A cooperação transfronteiriça como oportunidade de desenvolvimento para as regiões de fronteira. Da Raia Ibérica à Euroregião Galiza-Norte de Portugal, Tese de Doutoramento de Geografia Humana, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho.
- Livro Verde: Green Paper on Territorial Cohesion (2008). Turning territorial diversity into strength, SEC(2008) 2550, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee.
- Lawrence, R. (2010). Beyond Disciplinary Confinement to Imaginative Transdisciplinarity in Valerie A. Brown, John Alfred Harris, Jacqueline Y. Russell (Edited) *Tackling Wicked Problems Through the Transdisciplinary Imagination*. London: Routledge doi.org/10.4324/9781849776530.

- Knippschild, R. (2009). Benchmarking cross-border cooperation – The role of successful border regions for territorial cohesion and the need for comparison, criteria and indicators of cooperation, *Terra Spectra Planning Studies* (1), 13-18.
- Medeiros, E. (2016). Territorial Cohesion: An EU concept, *European Journal of Spatial Development*, 60. [electronic version] [http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed articles/refereed60.pdf](http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed60.pdf)
- Medeiros, E. (2018). How to measure Territorial Cohesion and Cooperation? Brussels: Interact.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pereira, M. (2009). Desafios Contemporâneos do Ordenamento do Território: Para uma Governabilidade Inteligente do(s) Território(s), *Prospectiva e Planeamento* (16), 77-102.
- Pintado, A. e Barrenechea, E. (1974). *A raia de Portugal: a fronteira do Subdesenvolvimento*. Porto: Afrontamento.
- Pires, I. (2016). Structural Conditions to Overcome the Dilemma of Collective Action, in Magalhães, P., Steffen, W., Bosselmann, K., Aragão, A., Soromenho-Marques, V. (Ed.) *SOS Treaty, The Safe Operating Space Treaty, A New Approach to Managing Our Use of the Earth System*, pp. 246-261. Cambridge: Cambridge Scholars Publishers. ISBN-13:978-1-4438-8903-2, ISBN-10:1-4438-8903-2.
- Pires, I. (2009). Regional Competition, Regional Dumping. In Kitchin R, Thrift N (eds) *International Encyclopedia of Human Geography*, Volume 9, pp. 156–164. Oxford: Elsevier. ISBN: 978-0-08-044911-1. (2ª edição a publicar em 2020).
- PNPOT v.1 – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. (2006). Programa de Acção.
- PNPOT v.2 – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. (2018). Agenda para o Território (Programa de Ação). Versão para Discussão Pública. Direção-Geral do Território.
- PNPOT v.2 – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. (2018). Estratégia e Modelo Territorial. Versão para Discussão Pública. Direção-Geral do Território.
- PNCT – Programa Nacional para a Coesão Territorial. (2016). Unidade de Missão para a Valorização do Interior, República Portuguesa.
- Rittel, H.; Webber, M.. (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences* 4(2):155-169.
- Ritchey, T. (2013). Wicked Problems: Modelling Social Messes with Morphological Analysis. *Acta Morphologica Generalis AMG Vol.2 No.*, pp1-8, © Swedish Morphological Society ISSN 2001-2241.
- Sá Marques, T.; Saraiva, M.; Santinha, G.; Guerra, P. (2018). Re-thinking territorial cohesion in the European planning context. *International Journal of Urban and Regional Research*, pp 547-572. DOI:10.1111/1468-2427.12608.
- Schmitt, P.; Wiechmann, T. (2018) Unpacking Spatial Planning as the Governance of Place, Extracting Potentials for Future Advancements in Planning Research. *The Planning Review*, 54:4, 21-33. DOI: 10.1080/02513625.2018.1562795.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*. 50: 17–28.
- Soares, L. (2009). Memórias, Sociedade e Território (42), 174-175.
- Soeiro, J. S. e Beltrán, C. (coord.) (2016). *Uma fronteira que nos une – uma fronteira de desenvolvimento. Balanço da cooperação transfronteiriça Espanha-Portugal 2000-2014, Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças*.